

Aides sociales à l'insertion et aux personnes âgées

Les situations contrastées des départements

Michèle Mansuy, sous-direction Observation de la solidarité, Drees,
Stève Lacroix, division Statistiques régionales, locales et urbaines, Insee

Les conseils généraux sont des acteurs majeurs de l'action sociale. En 2009, 3,3 millions de personnes perçoivent une aide sociale du département dans lequel ils vivent, dont 2,7 millions dans les domaines de l'aide sociale à l'insertion et aux personnes âgées. Logiquement, l'attribution du revenu de solidarité active (RSA socle) est plus fréquente là où les taux de pauvreté sont les plus élevés. Le lien entre la pauvreté des personnes âgées et les prestations qui leur sont destinées est également fort.

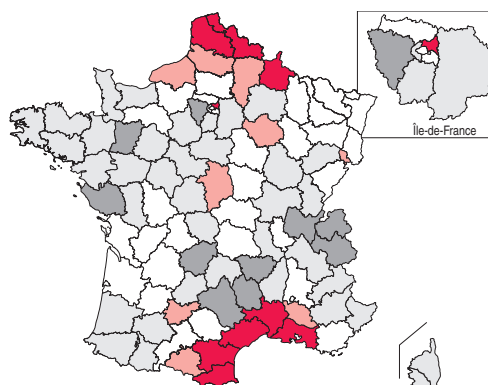
Dans certains départements, comme le Pas-de-Calais et l'Ariège, les situations de précarité sont relativement plus fréquentes (chômage élevé, notamment celui de longue durée, enfants vivant dans une famille où aucun adulte ne travaille, familles monoparentales pauvres...). La part de bénéficiaires du RSA et celle des personnes âgées percevant une prestation y sont élevées. Des départements urbains de la façade méditerranéenne, allant des Pyrénées-Orientales aux Bouches-du-Rhône, ainsi que le Nord et la Seine-Saint-Denis ont un taux de RSA important ; en revanche celui des personnes âgées bénéficiaires de prestations est proche de la moyenne. Dans des départements plus ruraux et âgés, Midi-Pyrénées, Massif central et Corse, le taux des prestations versées aux personnes âgées est élevé, alors que l'attribution du RSA se situe dans la moyenne. À Paris, la part des bénéficiaires du RSA et des prestations pour les plus âgés est dans la moyenne nationale, et ce malgré un niveau de vie élevé.

Fin 2009, les départements, chefs de file de l'action sociale décentralisée, ont versé des prestations à 3,3 millions de bénéficiaires.

2,7 millions de bénéficiaires ont perçu une allocation au titre de l'insertion sociale et de l'aide aux personnes âgées (*encadré 1*). L'allocation personnalisée d'autonomie (APA), créée en 2002, est du ressort des départements. Par ailleurs, depuis 2004, l'État a transféré aux conseils généraux la prise en charge d'allocations d'insertion : le revenu minimum d'insertion (RMI), puis le revenu de solidarité active (RSA socle, *définitions*). Le poids de ces interventions dans les dépenses des départements a ainsi doublé en huit ans. En 2000, ces prestations représentaient le quart des dépenses nettes de l'action sociale des départements, elles en représentent la moitié en 2008.

Sans surprise, le RSA est lié aux situations de pauvreté et de précarité. Mais les personnes disposant de faibles ressources sont également surreprésentées parmi les bénéficiaires d'aides aux personnes âgées. D'une part, la perte d'autonomie est liée à l'état de santé et celui des personnes pauvres est en moyenne moins bon que celui de l'ensemble de la population, cet écart augmentant en outre avec l'âge. D'autre part, le montant de l'APA varie fortement selon

① Taux de population couverte par le RSA au 31 décembre 2009



Taux de population couverte par le RSA (par rapport à la moyenne de métropole)
Moyenne France métropolitaine : 4,3 %
■ Plus de 1,5 fois la moyenne
■ Entre 1,15 et 1,5 fois la moyenne
□ Entre 0,85 et 1,15 fois la moyenne
□ Entre 0,55 et 0,85 fois la moyenne
■ Moins de 0,55 fois la moyenne

© IGN-Insee 2011

Lecture : dans les Bouches-du-Rhône, le taux de population couverte par le RSA (7,4 %) est supérieur à plus de 1,5 fois la moyenne métropolitaine (4,3 %).

Sources : Cnaf, MSA, Insee.

les ressources : la participation des conseils généraux est plus importante pour les personnes aux revenus les plus faibles. Enfin, les personnes âgées en institution peuvent demander à bénéficier de l'aide sociale à l'hébergement (ASH) uniquement quand leurs ressources ne leur permettent pas de faire face au coût de la prise en charge en établissement.

Cartographie des aides sociales : un reflet des différences de pauvreté

Les situations en termes de pauvreté, de vieillissement, de répartition des revenus sont différentes selon les départements. L'aide sociale touche donc plus ou moins de personnes selon les départements. Le nombre de bénéficiaires des aides à l'insertion ou en faveur des personnes âgées dépend du taux de pauvreté (*définitions*), de la taille de la population de chaque département et de sa structure démographique. Toutefois, même rapportée à la population d'âge correspondant (l'ensemble de la population pour le taux de personnes couvertes par le RSA, les personnes de plus de 75 ans pour les aides aux personnes âgées), la part de bénéficiaires varie fortement d'un département à l'autre. Le rapport est de un à trois entre le département où le taux de bénéficiaires est le plus faible et celui où il est le plus élevé ; et même de un à quatre dans le cas de la population couverte par le RSA.

RSA, population urbaine et pauvreté des moins de 20 ans

Les départements où les bénéficiaires du RSA sont proportionnellement les plus nombreux ont un taux de chômage élevé. Mais ce sont également ceux où les jeunes en situation de pauvreté sont les plus nombreux et où la proportion de la population vivant dans les pôles urbains est la plus forte.

Dans neuf départements (*carte 1*), la part de bénéficiaires du RSA (*définitions*) est supérieure de 50 % à la moyenne nationale : huit sont septentrionaux (Nord, Pas-de-Calais, Ardennes) ou situés sur le littoral méditerranéen (Pyrénées-Orientales, Aude, Bouches-du-Rhône, Gard, Hérault). En Seine-Saint-Denis, la part de la population couverte par le RSA est deux fois supérieure à la moyenne nationale (8,3 %, contre 4,3 %) et le taux de pauvreté est de 22 %. 38 départements se situent entre 15 % et 45 % en dessous de la moyenne métropolitaine.

Les différences départementales sont moins marquées pour les personnes âgées bénéficiaires de prestations (*carte 2*) : dans trois départements seulement (le Gers et les deux départements corses), la part des bénéficiaires dépasse de moitié la moyenne nationale. La part des personnes de 65 ans ou plus vivant sous le seuil de pauvreté (*définitions*) y est plus élevée que sur le reste du territoire : une personne sur cinq, contre une sur dix en France métropolitaine.

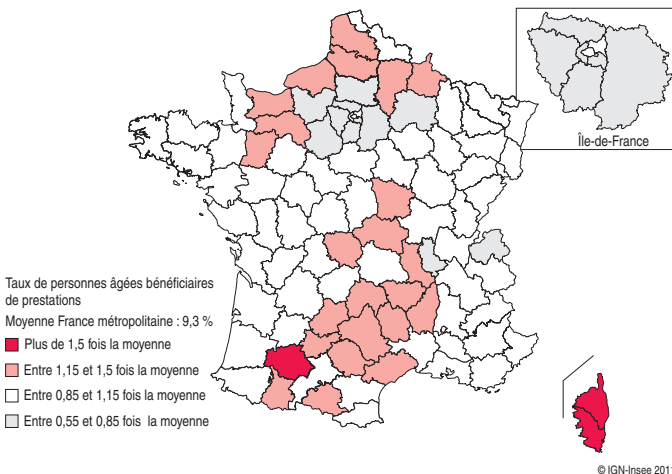
Une répartition des départements a été établie en prenant en compte l'action sociale en faveur de l'insertion et celle à destination des personnes âgées (*encadré 2*). Quatre groupes, soit 27 départements, présentent une situation éloignée de la moyenne nationale.

Deux groupes de départements où les situations de précarité sont plus fréquentes

Dans un premier groupe de départements du Sud (Hérault, Ariège et Tarn-et-Garonne) et du Nord (Pas-de-Calais, Ardennes, *carte 3*), la part des bénéficiaires du RSA et celle des personnes âgées bénéficiaires de prestations sont très élevées. Dans le Pas-de-Calais et l'Ariège, ces parts dépassent même les moyennes nationales de plus de 30 %. Le taux de pauvreté dans ces cinq départements (entre 16 % et 20 %) est supérieur à la moyenne nationale (13,4 %).

Des départements urbains de la façade méditerranéenne, des Pyrénées-Orientales aux Bouches-du-Rhône, ainsi que le Nord et la Seine-Saint-Denis constituent le deuxième groupe. Le taux de bénéficiaires du RSA y est très élevé, en revanche celui des personnes âgées bénéficiaires de prestations est proche de la moyenne. La pauvreté y est élevée et intense : le niveau de vie (*définitions*) de la population pauvre se situe entre 18 % (moyenne nationale) et 21 % en dessous du seuil de pauvreté.

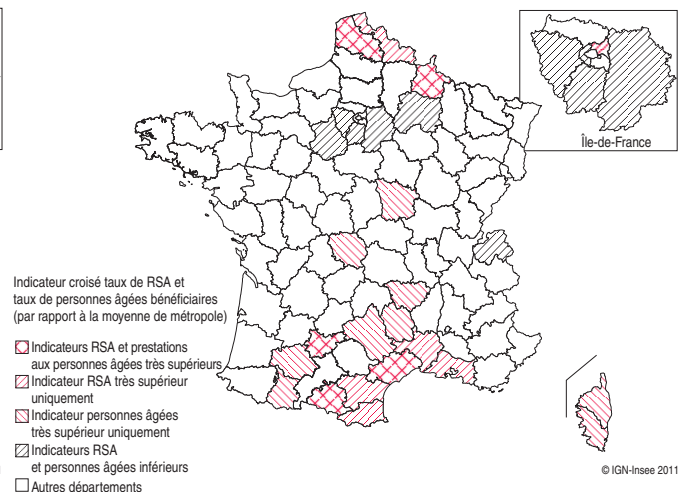
② Taux de personnes âgées bénéficiaires de prestations au 31 décembre 2008



Lecture : en Corse du Sud, le taux de personnes âgées bénéficiaires de prestations (15,4 %) est supérieur à plus de 1,5 fois la moyenne métropolitaine (9,3 %).

Sources : Drees, Insee.

③ Indicateur croisé RSA / Prestations versées aux personnes âgées



Sources : Cnaf, MSA, Drees, Insee.

Dans ces deux groupes, le taux de chômage est élevé et les demandeurs d'emploi de longue durée (*définitions*) représentent une part importante de la population d'âge actif. Le taux d'activité féminin est inférieur de trois points à la moyenne nationale. Les enfants y vivent plus fréquemment dans une famille où aucun adulte ne travaille (entre 10 % et 17 %, contre 9 % en France métropolitaine). La part de population couverte par la couverture maladie universelle complémentaire (CMUC) est très au-dessus de la moyenne : entre 7 % et 11 %, contre 6 % pour l'ensemble de la métropole. Le taux d'équipement en places d'accueil en établissement pour les personnes âgées est inférieur à la moyenne (entre 78 et 122 places d'hébergement, accueil temporaire compris, pour 1 000 personnes de

75 ans et plus, contre 136 en moyenne métropolitaine).

Les familles monoparentales représentent 20 % des ménages pauvres dans ces départements, contre 7 % dans l'ensemble de la population. Même constat s'agissant de la surreprésentation des jeunes dans la population pauvre.

Une concentration de la pauvreté sur les plus âgés dans neuf départements

Le troisième groupe rassemble des départements plus ruraux et âgés. Il est donc logique que leur taux de bénéficiaires d'aides aux personnes âgées (*définitions*) soit élevé. En revanche, la part de bénéficiaires du RSA est proche de la moyenne (comme

dans la Nièvre), voire même inférieure : c'est le cas des départements corses, de ceux de la région Midi-Pyrénées (Gers, Hautes-Pyrénées, Aveyron) ainsi que de la Haute-Loire, de la Lozère et de la Creuse. Le taux de pauvreté de ces départements est supérieur à la moyenne (voire très supérieur pour la Creuse et la Corse) et la pauvreté des personnes âgées y est très élevée. La part des anciens agriculteurs dans la population retraitée dépasse la moyenne, sauf en Corse. Et le niveau de vie moyen des anciens agriculteurs est inférieur à celui des autres retraités.

Alors qu'au niveau national les personnes âgées sont sous-représentées parmi les personnes pauvres, pour cinq départements de ce groupe, elles sont au contraire surreprésentées parmi les personnes pauvres. Ainsi, non seulement la part de la population âgée est importante dans ces départements, mais la précarité des plus de 65 ans y est aussi plus grande.

Encadré 1

Les prestations d'action sociale des conseils généraux

L'action sociale départementale regroupe quatre grands domaines d'intervention :

- les prestations au titre de l'**insertion** correspondent pour l'essentiel au versement du revenu de solidarité active (RSA socle). Fin 2009, 1,3 million d'allocataires en bénéficient, ce qui correspond à 2,7 millions de personnes couvertes pour l'ensemble des régimes général et agricole. S'y ajoute le financement de contrats aidés pour certains bénéficiaires. Le RSA « activité », complément pour les foyers à faible revenu d'activité, n'est pas de la compétence des départements mais de celle de l'État ;
- la principale prestation départementale en faveur des **personnes âgées** est l'allocation personnalisée d'autonomie (APA). 87 % des bénéficiaires des aides versées aux personnes âgées de 60 ans et plus, évaluées en situation de perte d'autonomie et auxquelles une aide est reconnue nécessaire pour accomplir les actes essentiels de la vie, perçoivent l'APA. Cette allocation n'est pas soumise à conditions de ressources, mais la partie restant à la charge du bénéficiaire dépend fortement des revenus de son foyer. Vient ensuite l'aide sociale à l'hébergement (ASH), aide à l'accueil en établissement pour les personnes âgées dont les ressources et celles des obligés alimentaires sont insuffisantes, et qui peut faire l'objet d'un recours sur succession. Les autres aides départementales en faveur des personnes âgées regroupent les aides ménagères du conseil général, les prestations destinées aux personnes handicapées de 60 ans et plus, l'allocation compensatrice pour tierce personne (ACTP)

et la prestation de compensation du handicap (PCH). Le nombre de prestations versées ne correspond pas strictement au nombre de bénéficiaires. Certaines personnes perçoivent à la fois l'ASH et l'APA : ainsi, au niveau national, 80 % des bénéficiaires de l'ASH sont dans ce cas ;

- les prestations départementales allouées aux **personnes handicapées** comprennent l'ACTP et la PCH pour les moins de 60 ans, la rémunération des aides ménagères ou auxiliaires de vie, ainsi que des aides à l'hébergement ;

- l'**aide sociale à l'enfance** recouvre deux formes principales : les mesures éducatives et celles de placement ; ces dernières sont très majoritairement décidées par l'autorité judiciaire. Les départements peuvent aussi accorder des aides financières aux familles.

Sur ces deux derniers domaines, les contrastes géographiques sont peu liés au taux de pauvreté. En effet, l'allocation aux adultes handicapés (AAH), minimum social versé aux personnes handicapées, relève de la compétence de l'État et non des départements. De plus, les prestations versées par les départements visant à compenser les conséquences du handicap (allocation compensatrice pour tierce personne et prestation de compensation du handicap) ne sont pas conditionnées par le montant des ressources des bénéficiaires. Pour la protection de l'enfance, les décisions de placement des enfants ne sont pas prises du seul fait de la pauvreté de leur famille, même si la précarité financière constitue un facteur fragilisant.

Les départements où la part de bénéficiaires est la plus faible

En Haute-Savoie, dans la Marne et dans les départements situés dans le bassin parisien (les Yvelines, l'Essonne, les Hauts-de-Seine, la Seine-et-Marne et l'Eure-et-Loir), la proportion de personnes couvertes par le RSA et de personnes âgées bénéficiaires de prestations est inférieure à la moyenne nationale. Le taux de pauvreté est faible dans ces départements, à l'exception de la Marne : 10 % et moins, y compris pour les personnes âgées. Leur population est plus jeune que la moyenne nationale : entre 25 % et 28 % de moins de 20 ans, contre 24 % au niveau national. Le niveau de vie général, tout comme celui des personnes âgées, est particulièrement élevé.

Paris, un profil atypique avec des inégalités de niveau de vie très marquées

Le niveau de vie médian (*définitions*) des ménages parisiens est très supérieur à la moyenne nationale. Pour autant, le taux de personnes âgées bénéficiaires de prestations et celui d'allocataires du RSA sont proches de la moyenne, contrairement à d'autres départements à niveau de vie élevé. Ce résultat est probablement à relier aux inégalités de niveau de vie bien plus marquées que

dans les autres départements. Le niveau de vie des 10 % les plus riches est en effet six fois supérieur au niveau de vie des 10 % les plus pauvres à Paris (contre 3,4 fois en moyenne nationale). Bien que 40 % des actifs soient cadres ou professions libérales, le taux de pauvreté est proche de la moyenne.

Sources

Les indicateurs sociaux départementaux

À l'initiative du Conseil national de l'information statistique (Cnis), le groupe de travail « indicateurs sociaux départementaux » a rassemblé en 2009 des représentants des départements, de la statistique publique et d'organismes gérant des systèmes d'information sociale. Ce groupe de travail a défini le socle de base d'un système d'information partagé entre les échelons centraux et départementaux pour les principaux domaines de l'action sociale départementale. La sélection proposée intègre à la fois des indicateurs transversaux et des indicateurs décrivant les bénéficiaires des politiques départementales. En 2010, ces indicateurs ont été expérimentés.

Pour les départements d'outre-mer, ces indicateurs ne sont donc pas actuellement tous disponibles.

L'ensemble des indicateurs sociaux départementaux sont disponibles sur www.insee.fr.

Définitions

Pour les personnes ayant de faibles revenus d'activité, le **revenu de solidarité active dit « socle » (RSA socle)** constitue un complément de revenu à hauteur d'un montant forfaitaire dépendant de la composition et des ressources du foyer. Ainsi, pour une personne seule sans revenu ni aide au logement, le RSA socle est égal au montant forfaitaire de 466,99 € en 2011.

Le **revenu minimum d'insertion (RMI)**, créé en 1988, avait pour objectif de garantir un niveau minimum de ressources et de faciliter l'insertion ou la réinsertion de personnes disposant de faibles revenus.

Encadré 2

Aides à l'insertion et aux personnes âgées : quatre groupes de départements s'écartent de la moyenne

Chaque année, la Direction de la recherche, des études, de l'évaluation et des statistiques (Drees) collecte auprès des conseils généraux des informations concernant les prestations d'action sociale relevant de leurs compétences.

La présente étude analyse les différences entre départements en termes de proportion de la population bénéficiant d'aides à l'insertion ou d'aides à destination des personnes âgées, en regard d'indicateurs de contexte démographique, économique ou social extraits des indicateurs sociaux départementaux du Conseil national de l'information statistique (Cnis, *sources*).

Ainsi, en combinant la position des départements sur les deux dimensions (revenu de solidarité active – RSA socle – et personnes âgées), quatre groupes de départements s'écartent sensiblement de la moyenne nationale sur l'un des deux indicateurs au moins.

À noter : aucun département ne combine un taux faible de personnes âgées bénéficiaires de prestations et un fort taux de bénéficiaires du RSA.

Pour la Corse, les indicateurs de pauvreté et de revenu disponible de chaque département ont été estimés à partir de la moyenne régionale.

Le **taux de RSA** correspond ici au nombre de personnes couvertes par le RSA (nombre d'allocataires du RSA et leurs conjoints, enfants et autres personnes à charge éventuelles) rapporté à la population totale.

Le **taux de pauvreté** correspond à la part des ménages dont le niveau de vie est inférieur au **seuil de pauvreté**, c'est-à-dire inférieur à 60 % du niveau de vie médian. Par exemple, en 2008, le seuil de pauvreté est de 949 € par mois pour une personne seule.

Le **niveau de vie** d'un ménage correspond au revenu disponible divisé par le nombre d'unités de consommation (UC). Les UC sont calculées selon l'échelle d'équivalence dite de l'OCDE modifiée ; elle attribue 1 UC pour le premier adulte, 0,5 pour les autres adultes et les enfants de 14 ans ou plus et 0,3 pour les autres enfants. Le **niveau de vie médian** est celui au-dessus duquel se situe la moitié de la population, l'autre se situant en dessous.

La part des **demandeurs d'emploi de longue durée** est le nombre de demandeurs d'emploi inscrits à Pôle emploi en catégories A, B et C, depuis un an ou plus, rapporté à la population de 15 à 64 ans.

Le **taux de personnes âgées bénéficiaires de prestations** correspond au nombre de prestations rapporté à la population de 60 ans ou plus.

Bibliographie

G. Bailleau, F. Trespeux, « Les bénéficiaires de l'aide sociale départementale en 2009 », *Études et résultats* n° 742, Drees, octobre 2010.

E. Cambois, C. Laborde, J.-M. Robine, « La « double peine » des ouvriers : plus d'années d'incapacité au sein d'une vie plus courte », *Population et sociétés* n° 441, Ined, janvier 2008.

Cnis, « Indicateurs sociaux départementaux », *Chronique* n° 11, septembre 2010.

O. Léon, « Pauvreté : différents profils de régions et départements », La France et ses régions, édition 2010, *Insee Références*, juin 2010.

ONPES, « Le rapport de l'observatoire national de la pauvreté et de l'exclusion sociale 2007-2008 », *La Documentation française*, 2008.

P. Naves, B. Cathala, « Accueil provisoire et placements d'enfants et d'adolescents : des décisions qui mettent à l'épreuve le système français de protection de l'enfance et de la famille », IGAS, IGSJ, 2000.

« Pauvretés et territoires en Nord - Pas-de-Calais - Situation de pauvreté et conditions de vie », *Dossiers de profils* n° 82, Insee, juin 2006.

A. Périgord, S. Donné, F. Mathieu, « Les bénéficiaires du RSA fin juin 2010 », *Études et résultats* n° 744, Drees, novembre 2010.

INSEE PREMIÈRE figure dès sa parution sur le site Internet de l'Insee : www.insee.fr (rubrique Publications)

Pour vous abonner aux avis de parution : <http://www.insee.fr/fr/publications-et-services/default.asp?page=abonnements/liste-abonnements.htm>

BULLETIN D'ABONNEMENT A INSEE PREMIERE

À RETOURNER À : INSEE/CNGP, Service Abonnement - B.P. 402 - 80004 Amiens CEDEX 1
Tél. : 03 22 97 31 70 Fax : 03 22 97 31 73

OUI, je souhaite m'abonner à INSEE PREMIÈRE - Tarif 2011

Abonnement annuel : 81 € (France) 101 € (Étranger)

Nom ou raison sociale : _____ Activité : _____

Adresse : _____

Ci-joint mon règlement en Euros par chèque à l'ordre de l'INSEE : _____ €.

Date : _____ Signature _____

Direction Générale :
18, Bd Adolphe-Pinard
75675 Paris cedex 14
Directeur de la publication :
Jean-Philippe Cotis
Rédacteur en chef :
Gilles Rotman
Rédacteurs :
L. Bellin, A.-C. Morin,
C. Perrel, C. Pfister
Maquette : C. Kohler
Impression : Jouve
Code Sage IP111346
ISSN 0997 - 3192
© INSEE 2011



INSEE
INSTITUT NATIONAL
DE LA STATISTIQUE
ET DES ÉTUDES
ÉCONOMIQUES